

Matthias

Von der kollektiven Verteidigung in Europa zur weltweiten Intervention?

Das neue strategische Konzept, der Kosovo-Krieg und die
Zukunft der NATO

HSFK-STANDPUNKTE 3/1999



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

Vor wenigen Wochen, am 23. bis 25. April 1999, beging die NATO ihr 50 jähriges Jubiläum. Es hätte so schön sein können. Ein richtig runder Geburtstag; das neue strategische Konzept unter Dach und Fach und damit die bohrende Frage nach dem Sinn und Zweck eines Verteidigungsbündnisses ohne Feind beantwortet; drei neue Mitglieder an der Festtafel und eine ganze Reihe von Beitrittskandidaten vor der Tür; die lang ersehnte Eingliederung Spaniens in die integrierte Militärstruktur und die Aussöhnung mit dem "verlorenen Sohn" Frankreich erreicht. Sogar ein Einvernehmen mit Rußland schien der NATO gelungen zu sein. Kurzum: sie hätte sich als der überlegene, einzig voll funktionsfähige und sogar halbwegs legitimierte Ordnungsfaktor Europas, der transatlantischen Region, ja warum nicht sogar der ganzen Welt feiern können.

Wäre da nicht dieser Krieg gewesen, "Clinton's War" wie ihn die Republikaner im Kongreß despektierlich nannten. Aus dem Jubelfest wurde ein Krisengipfel. Rußland sagte die Teilnahme ab. Zwei der drei neuen Mitglieder fragten sich, ob die Risiken der Mitgliedschaft nicht deren Vorteile überwögen. Den übrigen Mitgliedern gelang es kaum, ihre Irritation, ihre Frustrationen und ihre wachsenden internen Konflikte zu verbergen. Zumindest gewann durch den Krieg gegen Jugoslawien die Diskussion um die NATO-Reform unerwartet Brisanz und Aktualität. Denn dieser Krieg kann in mancherlei Hinsicht als ein Testfall für die Neue NATO gelten. Schwingt sich die NATO zur bestimmenden, nur sich selbst rechenschaftspflichtigen Institution in Europa auf? Wird aus der kollektiven Verteidigungsallianz ein Interventionsinstrument? Oder steht der Krieg für etwas ganz anderes, nämlich für den Anfang vom Ende der NATO selbst? In jedem Fall aber ist die Frage "NATO wohin?", die auf dem Gipfel abschließend geklärt werden sollte, wieder offen.

Die Metamorphose eines Verteidigungsbündnisses: Von der kollektiven Verteidigung unter amerikanischer Führung in Europa zur partnerschaftlich bestimmten Sicherheit für Europa?

Um die Zukunft der transatlantischen Allianz verlässlicher ausleuchten zu können, soll hier zunächst einen Blick zurück geworfen werden. Die NATO war ein hegemonial strukturiertes Bündnis zur kollektiven Verteidigung gegen einen Angriff durch die Sowjetunion. Die Europäer akzeptierten die Führung der USA und den damit korrespondierenden Verlust an Autonomie, weil erstens die militärische Bedrohung durch die UdSSR scheinbar keine Alternative ließ, zweitens die amerikanische Außenpolitik multilateralistisch eingebettet und damit für die Europäer berechenbar war und ihnen Einflußmöglichkeiten in Washington eröffnete. Drittens glaubten die Europäer, daß die NATO unter amerikanischer Führung als Stabilitätsrahmen für ihr eigenes Integrationsprojekt, die EU, unverzichtbar sei. Das Projekt der europäischen Integration, verstanden als der Versuch einer Überwölbung des anarchischen Staatensystems und der Transformation der zwischenstaatlichen Machtkonkurrenz durch sektorale ökonomische Integration war wahrscheinlich nur deshalb erfolgreich, weil die Europäer zwei Kardinalfragen der Integration - die Einhegung deutscher Macht und die Herstellung außenpolitischer Handlungsfähigkeit - nicht selbst lösten, sondern an die amerikanisch dominierte NATO delegierten. Damit wurde dies Projekt ambivalent. Die europäische Integration trägt einerseits immer eine anti-amerikanische Spitze, die insbesondere in der französischen Vision von Europa bestimmend ist. Solange Europa aber auf die beiden Kardinalfragen keine überzeugende Antwort gefunden hat, bleibt es andererseits auf den amerikanischen Übervater angewiesen. Mit diesem Widerspruch ließ sich solange gut leben, wie die NATO als Bündnis kollektiver Verteidigung unersetzbar erschien.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem europäischen Anspruch auf größere Eigenverantwortung verlor die NATO ihre *raison d'être*. Anstatt sich mit seinem langsamen Auszehren abzufinden, reagierte das Bündnis wie eine große Firma, deren Produkte weniger nachgefragt werden. Es versuchte einerseits, durch Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen seine Kerntätigkeit und damit seine Identität möglichst zu sichern, sich andererseits zu wandeln und neue, funktional verwandte Tätigkeitsfelder zu erschließen.

Dem Bündnis wurde ein dreidimensionaler Reformprozeß verordnet. Er betrifft a) die Öffnung gegenüber beitrittswilligen Staaten, b) die Erschließung neuer Funktionen und die Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs und c) die Veränderung der internen Strukturen um die Effizienz zu steigern, vor

allem aber um den Anspruch der EU-Staaten auf die Schaffung einer sicherheits- und verteidigungs-politischen Identität innerhalb der NATO zu realisieren.

Dieser Reformprozeß verlief mit vielen Brüchen, verfolgt widersprüchliche Ziele, setzt die Allianz erheblichen Spannungen aus und hat ein durchaus offenes Ende. Um die Widersprüche und Spannungen besser einordnen und die Zukunft der NATO einschätzen zu können, bietet es sich an, die Dimensionen des Reformprozesses in Bezug zu setzen zu seinen Antriebskräften, den Veränderungen der außenpolitischen Stimmungslage und Selbstdefinition der USA und Europas. In den USA schwankt die außenpolitische Perzeption und Selbstdefinition, beeinflusst von den Zyklen der wirtschaftlichen Konjunktur, zwischen den Polen der neo-isolationistischen Besinnung auf die Probleme der eigenen Gesellschaft und der unilateralistischen Selbstüberschätzung. Die traditionelle multilateralistische Einbettung amerikanischer Außenpolitik gerät dadurch zunehmend unter Druck. Die außenpolitischen Orientierungen der Europäer bewegen sich zum einen in einem Kreislauf zwischen der Vision auf europäische Selbstbehauptung, der Unzufriedenheit über die eigene Leistungsfähigkeit, Reformversuchen, dem Scheitern der Reformen und der Wiederbelebung der Visionen. Sie reagieren zum anderen auf Veränderungen in den USA. Bisher lassen sich vier Phasen der NATO-Reformdebatte unterscheiden.

Die erste Phase: Keine Experimente versus Sturm und Drang

Die erste Phase begann mit dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes und der UdSSR und dauerte bis zum Ende der Bush-Administration. Sie war gekennzeichnet durch den amerikanischen Versuch einerseits, die NATO so wenig als möglich anzupassen, und dem französischen Versuch andererseits, amerikanischen Einfluß zurückzudrängen und eine autonome außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Europas zu schaffen.

Die führenden Mitglieder der Bush-Administration waren noch ungebrochen dem amerikanischen Nachkriegskonsens verpflichtet. Diesem zufolge sei die in ein multilaterales Regelwerk eingebettete Führungsrolle der USA unverzichtbar, um zu verhindern, daß Westeuropa in die alte, destruktive Logik der zwischenstaatlichen Machtkonkurrenz zurückfällt. Ein Planungspapier des Pentagon von Anfang 1992 fordert, die NATO als pri-märes Instrument amerikanischen Einflusses zu erhalten. Die USA sollten zwar weiterhin die europäische (wirtschaftliche) Integration unterstützen, aber die Herausbildung autonomer europäischer sicherheitspolitischer Strukturen, die die NATO und insbesondere ihre integrierte Kommandostruktur gefährden könnten, hintertreiben.¹ Eine Öffnung der NATO für neue Mitglieder erschien Bush als zu riskant; einer Ausweitung der Funktionen etwa in den Bereich der Friedenssicherung und Friedensschaffung jenseits des Bündnisgebiets stand er skeptisch gegenüber. Als der Krieg in Jugoslawien begann, erklärten die USA sich und die NATO für nicht zuständig und überließen Vermittlungsbemühungen gerne den Europäern.

Auf die Schaffung autonomer europäischer Entscheidungsstrukturen und militärische Handlungsfähigkeiten zielte die französische Politik. Seit de Gaulle kritisiert Frankreich die amerikanische Dominanz in der NATO und propagiert als Gegenmodell die Konzertierung europäischer Macht im intergouvernementalen Zusammenwirken der Regierungen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schien aus französischer Sicht endlich die Gelegenheit gekommen, die langgehegte Vision eines außenpolitisch machtvollen und sicherheitspolitisch unabhängigen Europas in die Tat umzusetzen. Einerseits wollte Paris die Zuständigkeit der NATO strikt auf die zunehmend überflüssig werdende kollektive Verteidigung beschränken. Andererseits sollte die EU mit autonomen Fähigkeiten ausgestattet werden, um das ganze Spektrum der neuen Aufgaben der Friedenssicherung, des Krisenmanagements und der Stabilitätswahrung - die sogenannten Petersberg Aufgaben - im gesamten Europa übernehmen zu können. Das neue europäische Selbstbewußtsein drückte sich in der Bereitschaft aus, den beginnenden Krieg im zerfallenden Jugoslawien als eine europäische Gestaltungsaufgabe zu begreifen. Der luxemburgische Außenminister Jacques Poos erklärte: "This is the hour of Europe, not the hour of the Ame-

¹ Vgl. Patrick E. Tyler, US Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop, in: New York Times, 8.3.1992, S. 1.

ricans."² Und Jacques Delors kommentierte selbstzufrieden die ersten Vermittlungsbemühungen: "This shows what the Community can achieve if it works together on foreign policy."³

Unter diesen Bedingungen war zunächst nur eine sehr vorsichtige Reform der NATO möglich. Die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) wurden zwar schon im Juli 1990 eingeladen, diplomatische Verbindungen mit der NATO aufzunehmen. Im Dezember 1991 trat der Nordatlantische Kooperationsrat zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen, dem später neben den MOEL auch die auf dem Territorium der früheren UdSSR neu entstandenen Republiken beitraten. Damit war aber keinesfalls schon der Prozeß der Erweiterung in Gang gesetzt. Im Gegenteil stellte der Kooperationsrat einen losen Zusammenschluß dar, der, weil er keine Differenzierung zwischen den östlichen Mitgliedstaaten erlaubte, in dieser Richtung gar keine Entwicklungsmöglichkeiten bot.

Auch bezüglich der zweiten Reformdiskussion legten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitglieder größte Zurückhaltung an den Tag. Auf den Gipfeltreffen in London (Juli 1990) und Rom (November 1991), auf denen die Rolle der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zum ersten mal definiert werden sollte, wurde die Funktion der kollektiven Verteidigung betont und erst an zweiter Stelle in allgemeiner Form die Bereitschaft der NATO zum Ausdruck gebracht, an der Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa mitzuwirken. Im Juni 1992 erklärte sich der Nordatlantikrat bereit, von Fall zu Fall friedenserhaltende und -schaffende Aktivitäten unter der Ägide der OSZE, ab dem Dezember 1992 auch der UNO durchführen zu wollen. Die Kontroverse drehte sich damals nicht um die Frage, ob die NATO für friedensschaffende Einsätze jenseits ihrer Grenzen ein Mandat brauche, sondern ob sich die NATO zu einer derartigen Erweiterung ihrer Funktionen überhaupt verstehen sollte.

Bezüglich der dritten Reformdimension hielten die USA am entschiedensten an der traditionellen NATO fest. Auf der Maastricht Konferenz vereinbarten die EU-Staaten die Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitischen Identität (ESVI), die sich politisch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU und militärisch in einer Aufwertung der WEU niederschlagen sollte. Großbritannien interpretierte diese Kompromißformulierung dahingehend, daß die NATO weiterhin die alleinige Zuständigkeit für verteidigungspolitische Fragen übernehmen sollte. Frankreich hingegen wollte verteidigungspolitische Aufgaben von der NATO auf die WEU übertragen. Als Frankreich, von Deutschland halbherzig unterstützt, vorschlug, der WEU autonome Kapazitäten und Entscheidungsstrukturen zu verleihen, kündigte Präsident Bush entschiedenen Widerstand an und drohte indirekt mit dem Ende des amerikanischen Engagements in Europa.⁴ Daraufhin trat die deutsche Politik dem geordneten Rückzug an und Frankreich stand genauso isoliert da wie in den 30 Jahren zuvor.

Die zweite Phase: Von der amerikanischen Dominanz zum amerikanisch-europäischen Gleichgewicht?

Die zweite Phase begann mit dem Amtsantritt der Clinton-Administration und dauerte bis zur zweiten Jahreshälfte 1994. Sie war auf amerikanischer Seite gekennzeichnet von der Wahrnehmung einer drohenden gesellschaftlichen Krise und des ökonomischen Niedergangs. Um den relativen Abstieg im Vergleich mit den derzeitigen Alliierten und potentiellen künftigen Konkurrenten Japan und Deutschland aufzuhalten, müsse sich das Land auf die ökonomische und soziale Gesundung konzentrieren. Selbst diejenigen, für die der Zerfall der Sowjetunion Hand in Hand ging mit amerikanischer Stärke, glaubten, daß der unipolare Moment nur eine vorübergehende Phase sei. Auf der Woge dieser Stimmungslage wurde Clinton mit der Losung "It's the economy, stupid" und dem Versprechen, "to focus like a laser on the economy", ins Amt gewählt. Sein wenn nicht einziges, so doch wichtigstes außenpolitisches Anliegen betraf die Verbesserung der außenwirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit der USA. Jede Möglichkeit zur Reduzierung sicherheitspolitischer Lasten mußte da willkommen erscheinen.

² Financial Times, 1. Juli 1991.

³ Zitiert nach Desmond Dinan, *Ever Close Union? An Introduction to the European Community*, Houndsmill: MacMillan 1994, S. 483.

⁴ Vgl. Simon Duke, *The New European Security Disorder*, New York: (St. Martin's Press), 1994, S. 171-173.

Clinton zeigte sich hocherfreut, den französischen Forderungen entgegen kommen und den Europäern mehr Verantwortung, Mitsprache vor allem aber mehr Lasten übergeben zu können. In Europa hatte sich zwischenzeitlich eine gewisse Ernüchterung bezüglich der eigenen Leistungsfähigkeit breit gemacht. Die Europäer akzeptierten das amerikanische Angebot daher etwas zögerlich: Frankreich noch entschlossen, Deutschland schon zurückhaltender und zu diesem Zeitpunkt wieder näher zur britischen Linie tendierend.

Bezüglich der ersten Reformdimension, der Öffnung des Bündnisses gegenüber den ihren Wunsch auf Mitgliedschaft anmeldenden MOEL, herrschte zwischen den USA und Frankreich Übereinstimmung. Zwar ging es Clinton nicht wie seinem Vorgänger darum, die traditionellen NATO-Strukturen zu bewahren. Er zielte darauf ab, zusätzliche kostenträchtige Engagements zu vermeiden und die aus damaliger amerikanischer Sicht wichtigere Kooperation mit Rußland über die Kontrolle, Sicherung und Reduzierung von Nuklearwaffen nicht zu gefährden. Im Endeffekt stand er in dieser Phase aber einer Öffnung ebenso ablehnend gegenüber wie sein Vorgänger. Als der damalige deutsche Verteidigungsminister Volker Rühe am 23. März 1993 mit der Forderung nach Aufnahme zunächst der Visegrad-Staaten vorpreschte, entwarf sein amerikanischer Amtskollege, Les Aspin, Ende 1993 zur Kanalisierung dieser Wünsche das Konzept *Partnership for Peace* (PfP). Mit PfP zielten die USA wie zuvor mit dem Kooperationsrat auf Stabilitätsexport durch Kooperation, vertiefte Zusammenarbeit, bestenfalls NATO-Assoziation. PfP sollte den Dialog und darüber hinaus auch die militärische Zusammenarbeit auf Gebieten wie der Friedenssicherung, dem Such- und Rettungsdienst oder humanitärer Operationen intensivieren. Als Zugeständnis an die Erweiterungsbefürworter sah PfP allerdings schon individuelle Partnerschaftsabkommen und damit die Möglichkeit der Differenzierung der Kooperation zwischen der NATO und den Partnern vor.

In der Frage der Übernahme zusätzlicher Funktionen zeigten sich die USA, wiederum in Übereinstimmung mit Frankreich, zurückhaltend. Clinton hatte im Wahlkampf Kritik an der zurückhaltenden, scheinbar nur realpolitischen Kalkülen folgenden Balkan-Politik der Bush-Administration geäußert. Einmal im Amt, konnte er sich selbst nicht zu einem entschiedeneren Engagement zur Beendigung des Krieges in Kroatien und Bosnien entschließen. Er beschränkte sich darauf, einerseits die Friedensbemühungen der Europäer etwa in Form des Vance-Owen Plans als zu nachgiebig gegenüber den bosnischen Serben anzuprangern, andererseits sicherzustellen, daß die Möglichkeit einer Eskalation des begrenzten NATO-Engagements und einer Verwicklung der USA in den Krieg in Jugoslawien gering blieb. Die NATO war ab Juni 1992 mit der *Operation Maritime Monitor*, ab November der *Operation Maritime Guard* mit der Überwachung bzw. der Erzwingung des UN-Waffenembargos und der Sanktionen gegen die früheren jugoslawischen Republiken betraut. Bald darauf übernahm sie auch die Erzwingung des von der UN verhängten Flugverbots über Bosnien. 1994 wandten NATO-Flugzeuge mehrmals Waffengewalt an, um das Flugverbot bzw. andere Abmachungen durchzusetzen. Zu einer weitergehenden Rolle wollte sich Clinton aber nicht verstehen.

Auch bezüglich der dritten Reformdimension überwogen die amerikanisch-französischen Gemeinsamkeiten. Präsident Clinton lud die Europäer auf dem Brüssler NATO-Gipfel im Januar 1994 ein, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitische Identität (ESVI) als europäischen Pfeiler in der NATO zu etablieren. Weil den Europäern für die Umsetzung der neuen Petersberg-Aufgaben der Friedenssicherung, Friedensschaffung und des Krisenmanagements militärische Mittel wie Kommando- und Aufklärungsstrukturen oder Transportflugzeuge fehlen, bot er ihnen an, sich derartige Mittel von der NATO bzw. den USA auszuleihen. Dazu sollten innerhalb der NATO-Kommandostruktur Module gebildet werden, die sich ad hoc zu *Combined Joint Task Forces* kombinieren lassen.⁵ Der Einsatz derartiger Großverbände könnte von der WEU verantwortet und von einem Europäer geleitet werden. Als Clinton das Angebot zur Schaffung einer partnerschaftlichen und gleichgewichtigen Neuen NATO am 7. Juni 1994 feierlich vor der französischen Nationalversammlung wiederholte, gab Frankreich seine Schmolllhaltung nach und nach auf, bis es schließlich im Dezember 1995 ankündigte, in den Verteidigungsplanungs- und den Militärausschuß zurückkehren und die Zusammenarbeit mit dem NATO-Hauptquartier SHAPE intensivieren zu wollen. Dies fiel Paris um so leichter, als es zuvor hatte erkennen müssen, daß es für sein Konzept einer außerhalb der NATO stehenden europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstruktur nicht genügend Unterstützung fand.

⁵ Vgl. Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters, Brüssel, 10./11.1.1994, Press Communiqué M-1(94)3.

Die dritte Phase: Die Reinstallierung der NATO

Die dritte Phase des Wandels der NATO begann in der zweiten Jahreshälfte 1994 und endete ca. Ende 1996. Am Beginn stand eine frappierende, auch für die Bündnispartner überraschende Kehrtwendung der amerikanischen Politik. Unter dem Eindruck der ökonomischen Gesundung gelang es den atlantisch orientierten Beratern Clintons, insbesondere dem neuen Assistant Secretary of State for European Affairs, Richard Holbrooke, und der UNO-Botschafterin Madelaine Albright, ihrem Präsidenten zwei Lehren beizubringen: a) außenpolitische Profilierung werde seine Wiederwahl sichern, und b) multilateral eingebettete amerikanische Führung sei zur Bewahrung von Stabilität in Europa nach wie vor notwendig. Ihr stärkstes Argument: ohne die amerikanische Führung seien die Europäer zur Lösung ihrer Probleme nicht fähig und würde das Projekt der europäischen Integration an seinen eigenen Widersprüchen zerbrechen. Als Belege führten sie die Unfähigkeit der Westeuropäer an, den Krieg in Bosnien zu beenden und für die Ost-europäer eine glaubwürdige Zukunfts-, das heißt Beitrittsperspektive zu entwickeln. Clinton ließ sich überzeugen und machte die NATO unter amerikanischer Führung wieder zum Kern der europäischen Sicherheitsarchitektur. Für den Reformprozeß hatte dies gravierende Konsequenzen.

Präsident Clinton verscrieb sich in der zweiten Jahreshälfte 1994 einerseits der Osterweiterung der NATO, versuchte andererseits, die Beziehung zu Rußland nicht zu gefährden. Die Spannung zwischen diesen sich widersprechenden Zielen sollte durch eine Forcierung des Wandels der NATO weg von der kollektiven Verteidigung und hin zu einer Institution für pan-europäische Sicherheit überbrückt werden. Zusätzlich sollten zwischen der NATO und Rußland vertragliche Beziehungen aufgebaut werden, die den Empfindlichkeiten und Statusbedürfnisse Moskaus Rechnung tragen. Durch diese Veränderungen wurde der Charakter der NATO zunächst janusköpfig. Der eine Kopf zeigte die alte Artikel 5 NATO der kollektiven Verteidigung, der andere die Neue NATO der pan-europäischen Sicherheit, die ihre eigene "OZSEisierung" betreibt und schließlich auch Rußland aufnehmen würde. Der zweite Kopf bezeichnete eine durchaus realistische Entwicklungsperspektive. Zumindest schien es bis 1996 so, als würde dieser Dreiklang zwischen der Funktionsveränderung der NATO, ihrer Erweiterung und der Entwicklung vertiefter Beziehungen zu Rußland gelingen. Schon als Ergebnis der 1995 in Auftrag gegebenen Erweiterungsstudie kristallisierte sich heraus, daß die Erweiterung als langsamer Prozeß verlaufen würde. Mit der NATO-Rußland Akte wurde Moskau zwar kein Veto-Recht gegen einzelne Schritte dieses Prozesses eingeräumt, wohl aber die Möglichkeit eröffnet, die für die Zukunft wichtigen neuen Aufgaben der Friedenssicherung und des Krisenmanagements zu beeinflussen. Weil die NATO-Staaten bis dahin die Notwendigkeit eines Mandats des VN-Sicherheitsrats bzw. der OSZE für derartige Operationen nicht in Frage stellten, glaubte Moskau auch Stimmrecht über derartige Einsätze zu besitzen.

Die Ausweitung der Funktionen läßt sich am Beispiel der Involvierung der NATO in den Krieg in Bosnien und Kroatien zeigen. Vor dem Hintergrund des drohenden Scheitern der europäischen Friedensbemühungen und der Ankündigung Frankreichs und Großbritanniens, ihre UNPROFOR-Kontingente abzuziehen - ein Fall, für den die USA Truppen zur Sicherung des Abzuges zugesagt hatten - entschied sich Clinton für ein entschlosseneres Eingreifen. Er entsandte einen Vertreter in die neugeschaffene Kontaktgruppe, brachte die muslimisch-kroatische Allianz zustande und tolerierte bzw. begünstigte die Aufrüstung der muslimischen und kroatischen Verbände. Als am 28. August 1995 serbische Einheiten abermals Sarajewo beschossen, reagierte die NATO mit massiven Bombardements serbischer strategischer Stellungen, veränderte dadurch zusätzlich die militärischen Kräfteverhältnisse zuungunsten der Serben und erzwang einen Waffenstillstand und die Aufnahme von Friedensverhandlungen. Der Vertrag von Dayton wurde zwar noch von der Kontaktgruppe unter maßgeblicher Mitwirkung der USA vereinbart, die Implementierung wurde aber schon der NATO überlassen. Am 19. Dezember 1995 fand die Befehlsübergabe von der UNO an die NATO-geführte IFOR statt, die zunächst mit 60.000, zur Zeit immer noch mit ca. 35.000 SoldatInnen den Waffenstillstand überwacht und eine sichere Umgebung herstellt, um die Rückkehr der Vertriebenen und die Umsetzung der anderen Dayton-Vereinbarungen zu ermöglichen. In ihrer größten Ernstfall-Operation bis dahin hat sich die NATO als friedensbewahrendes Instrument durchaus bewährt.

Die Kehrtwende der amerikanischen Politik blieb nicht ohne Einfluß auf die amerikanische Position zur Reform der internen Balance der NATO. Clinton hielt zwar deklaratorisch am Ziel einer ESVI im Rahmen der NATO fest, stellte aber bei der operativen Umsetzung sicher, daß die amerikanische Kontrolle erhalten und die europäische Autonomie eng begrenzt bleibt. Auf dem Gipfel in Berlin 1996, auf dem der Durchbruch in der Frage der Ausgestaltung einer ESVI gelingen sollte, kam es folglich nur zu einem Formelkompromiß. Die Europäer würden Entscheidungs- und Handlungsfähigkeiten entwickeln, um in den Krisensituationen aktiv werden zu können, in denen die NATO als Ganzes sich für nicht zuständig hält. Die Europäer würden aber keine zusätzlichen und parallelen Strukturen und Fähigkeiten aufbauen, sondern auf das NATO Menü separierbarer aber nicht separater Fähigkeiten zurückgreifen. Weil die Europäer selbst schon für Operationen wie in Bosnien auf Kapazitäten der NATO bzw. der USA angewiesen wären, die USA aber deren Freigabe von der Zustimmung des NATO-Rats abhängig machten und sogar auf eine laufende Überwachung während der Operation insitierten, würde die Autonomie der Europäer eng begrenzt bleiben.

Die vierte Phase: Die Stärke der USA und die Instrumentalisierung oder Marginalisierung der NATO

Die vierte Phase begann ca. 1996. Mit dem nicht enden wollenden Wirtschaftsboom, Vollbeschäftigung und den Haushaltsüberschüssen hatte sich die Stimmung der außenpolitischen Eliten in den USA komplett verändert. Vorbei die Angst vor *imperial overstretch* und *relative decline*. Amerika strotzt vor Selbstbewußtsein. Ein Report des Center for Strategic and International Studies von 1996 beginnt mit den Worten:

Tomorrow is ours to shape. More than anytime in the past, the United States is strongly positioned to influence the kind of world it would like to see unfold.

Dieser Umschwung spiegelt sich allerdings in charakteristisch gebrochener Weise in der öffentlichen Meinung wider. Die Amerikaner sind von der Stärke ihres Landes überzeugt. Wenn sie dennoch mehrheitlich ein zurückhaltendes außenpolitisches Engagement ihres Landes befürworten, hängt dies mit der Einschätzung zusammen, daß außenpolitische Problemlagen ihr Leben nicht tangieren. Folgenreich ist eine wachsende Diskrepanz der Wahrnehmung der breiten Öffentlichkeit und der außenpolitischen Eliten. Erstere steht dem Einsatz militärischer Macht sehr reserviert gegenüber und plädiert dafür, auf internationale Krisen nicht im Alleingang zu reagieren, sondern die Verantwortung, vor allem aber die Kosten des internationalen Engagements zu teilen. Die außenpolitische Elite wäre eher zum Einsatz militärischer Mittel bereit und ist gespalten in der Frage, ob die USA eher unilateral oder zusammen mit verbündeten Staaten handeln sollten. Die Folge: statt mit neo-isolationistischen Tendenzen sieht sich die Welt gegenwärtig mit einem unilateralistischen Willen der USA zur Macht konfrontiert. Während Anfang der 90er Jahre die Frage dominierte, warum die USA für die Sicherheit Europas zahlen sollten, wird in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gefragt, warum die USA ihre Machtfülle durch ein multilateralistisches Korsett wie der NATO einschränken und europäische Interessen berücksichtigen sollten, wenn diese nur wenig zur Verteidigung der weltweiten amerikanischen Interessen beitragen können oder wollen.

Das neue amerikanische Selbstbewußtsein traf auf der anderen Seite des Atlantiks auf ein Gefühl von Schwäche. Europa gestand sich seine Marginalisierung bei der Beendigung des Krieges in Jugoslawien ein, war in Bezug auf die Osterweiterung der EU keinen entscheidenden Schritt weiter gekommen und hatte auch sonst keinen zählbaren außenpolitischen Erfolg vorzuweisen. Und schon im Vorfeld der Regierungskonferenz von Amsterdam zeichnete sich ab, daß das Ziel einer Verbesserung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit abermals verfehlt werden würde. Diese gegensätzlichen Strömungen beeinflussten nachhaltig die NATO-Reform. In den USA wurden die Stimmen derjenigen lauter, die die Allianz sehr viel stärker zu einem Instrument zur Verteidigung amerikanischer Interessen unformen wollten. In Europa mehrten sich die Stimmen, die von der Unverzichtbarkeit der Allianz ausgingen.

Wie sehr die Politik der Osterweiterung von den USA dominiert wurde, zeigte sich im Vorfeld des Madrid-Gipfels im Juli 1997. Die Europäer stritten sich, ob neben Polen, Ungarn und Tschechien

weitere Staaten aufgenommen werden sollten. Frankreich favorisierte eine zusätzliche Erweiterung in Richtung Südosten, die skandinavischen Länder in Richtung Nordosten. Die Lösung dieses Streits beschreibt der frühere Leiter des Planungsstabes des Verteidigungsministeriums, Admiral Ulrich Weisser: "Der amerikanische Präsident klärte die zunehmend diffus werdende Vorbereitungssituation des Gipfels mit einer Presseerklärung am 12. Juni 1997: Amerika sei für die Dreierlösung!"⁶ Ende der Debatte. Auch für die Interessen Rußlands ließen die USA immer weniger Rücksicht erkennen. Das zunächst vielversprechende Instrument des NATO-Rußland Rates konnte nicht recht mit Leben gefüllt werden. Und als die USA ankündigten, militärische Operationen im Sinne der neuen Aufgaben nicht zwingend von einem Mandat des UN-Sicherheitsrats abhängig machen zu wollen, mußte die Osterweiterung aus russischer Sicht sehr viel bedrohlicher erscheinen.

Bezüglich der zweiten Reformdimension wurden in den USA sehr viel weitergehende Forderungen erhoben. Aus den Häusern RAND und Harvard war angeregt worden, den Zuständigkeitsbereich der NATO auf den Nahen und Mittleren Osten sowie das Gebiet der früheren Sowjetunion auszudehnen und sie neben der kollektiven Verteidigung, der Friedenssicherung, Friedensschaffung und dem Krisenmanagement auch mit den Aufgaben Energiesicherheit, Durchsetzung der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Terrorismusbekämpfung zu betrauen.⁷ Madelaine Albright wollte die NATO umbauen zu einer "partnership that is a force for peace from the Middle East to Central Africa."⁸ Mit dem Verweis darauf, daß die Proliferation durchaus die territoriale Integrität eines Mitgliedslandes gefährden, also eine Reaktion unter Artikel 5 des NATO-Vertrags rechtfertigen könnte, planten die USA eine große Initiative, die neben politischen auch militärische Optionen gegen die künftig mögliche Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen zum Gegenstand haben sollte. Und schließlich galt es in den USA als ausgemacht, daß die NATO als überlegener, einzig voll funktionsfähiger Ordnungsfaktor in der transatlantischen Region die Legitimität für ihr Handeln in sich selbst finden muß, keinesfalls die Verantwortung für ihre Entscheidungen an den, schon durch die Mitgliedschaft totalitärer Regime delegitimierten Sicherheitsrat übertragen darf.⁹ Diesen Vorstellungen widersprachen die Europäer entschieden. Insbesondere lehnten sie eine Selbstmandatierung der NATO ab.

Ebenso revolutionär klingen die Überlegungen bezüglich der dritten Reformdimension, dem internen Umbau. In der amerikanischen Diskussion wurde darauf hingewiesen, daß es mit der Ausdifferenzierung der Interessenlage der Mitglieder zunehmend schwieriger werden könnte, im NATO-Rat einen Konsens zu finden. Die USA sollten sich daher weniger auf formale, zunehmend unflexible und amerikanische Handlungsfreiheiten einschränkende Allianzen verlassen, sondern auf spontan sich bildende *coalitions of the willing* setzen. Die NATO könne beibehalten werden, aber nur als Pool aus dem sich derartige Ad-hoc Koalitionen zusammenstellen ließen. Im Sinne dieser Argumentation ließe sich das Instrument der CJTF, das ursprünglich im Sinne einer Europäisierung der NATO gedeutet wurde, anders interpretieren. Wenn die NATO-Kommandostruktur kombinierbare Module ausweist, würde es für die USA sehr viel einfacher werden, derartige Koalitionen zusammenzustellen und auf diese Weise amerikanische Macht ungefilterter zur Geltung zu bringen.

Die NATO als amerikanisches Interventionsinstrument? Das neue strategische Konzept der NATO

Von diesen Maximalforderungen rückten die USA schon im Vorfeld des historischen Gipfels von Washington wieder ab. Dank des kriegsbedingten Harmoniebedürfnisses gelang es auf dem Gipfel, weitere strittige Fragen auszuklammern bzw. durch Formelkompromisse zu überbrücken. Bezüglich der ersten Reformdimension begnügten sich die Staats- und Regierungschefs damit, die drei neuen

⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.3.1999.

⁷ Vgl. David C. Gombert/Stephen Larrabee (Hg.), *America and Europe: A Partnership for a New Era*, Cambridge (Cambridge University Press), 1997.

⁸ Madelaine Albright. Address to the New Atlantic Initiative Conference, abgedruckt in: U.S. Information & Texts, 12.2.1998, Nr. 006, S. 4-8.

⁹ Noch im Februar dieses Jahres insistierte der stellvertretende Außenminister Strobe Talbott darauf, daß sich „die NATO keinem anderen Gremium unterordnen wird“. Es muß sich „das Recht und die Freiheit vorbehalten, immer dann zu handeln, wenn seine Mitglieder es im Konsens für nötig halten.“ FAZ, 5.2.1999.

Mitglieder willkommen zu heißen und ansonsten die Feststellung zu treffen, daß die NATO für beitragswillige Staaten offen bleibe. Einerseits dürfte damit die Tür zum Bündnis für einige Zeit zugegangen sein. Andererseits wird die Unterscheidung zwischen formalen Mitgliedern und Partnern diffuser. Schon mit der Möglichkeit der Beteiligung der NATO-Partnerländer an den neuen Aufgaben, deren Bedeutung gegenüber der traditionellen Aufgabe der kollektiven Verteidigung dramatisch zunehmen wird, gewinnen diese Einfluß auf die Planungen und Entscheidungen der NATO. Durch weitergehende Regelungen sollen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Partner noch verbessert werden. Mit Hilfe des auf dem Gipfel beschlossenen *Membership Action Plan* wird zudem sichergestellt, daß die neun derzeitigen Beitrittsaspiranten ihrem Wunsch auf Mitgliedschaft Nachdruck verleihen können. Und schließlich gab die NATO mit der Erklärung zum Kosovo Beistandsverpflichtungen gegenüber Albanien und Mazedonien ab, die zwar temporär und auf den Fall eines serbischen Angriffs beschränkt sind, aber eine längerfristige Verpflichtung der NATO für diese Region signalisieren.¹⁰

Bezüglich der zweiten Reformdiskussion betont das strategische Konzept weiterhin die Kernfunktion der kollektiven Verteidigung nach Artikel 5 des NATO-Vertrags und erst nachgeordnet die sicherheitspolitische Kooperation, die Friedenssicherung und das Krisenmanagement. Als Tätigkeitsbereich im Sinne der neuen Aufgaben wird der Euro-Atlantische Raum genannt. Dessen Grenzen werden jedoch nicht definiert und verschwimmen zusätzlich mit dem Verweis darauf, daß sicherheitspolitische Interessen des Bündnisses durch Entwicklungen in fernen Regionen - genannt werden Flüchtlingsströme, terroristische Gewaltakte oder die Unterbrechung des Zugangs zu wichtigen Ressourcen - gefährdet sein könnten. Allerdings will die NATO in derartigen Fällen nur ein Forum für Konsultationen sein, möglicherweise noch Gegenmaßnahmen der Mitgliedstaaten koordinieren, die ihre Interessen betroffen sehen. Von der geplanten amerikanischen Initiative zur Counter-Proliferation ist nichts übrig geblieben. Statt dessen verweist das strategische Konzept darauf, daß die Allianz wie bisher die Weiterverbreitung verhindern und, sollte dies fehlschlagen, die Proliferation mit diplomatischen Mitteln zurückdrängen will. Die Notwendigkeit nuklearer Abschreckung wird mit den gleichen überkommenen Begründungen gerechtfertigt, die sich auch in früheren Dokumenten finden. Die von Deutschland im Vorfeld kritisierte Option des nuklearen Ersteinsatzes wird nicht angesprochen. Offenbar verzichteten Deutschland und Kanada darauf, dieses Thema auf den Tisch des Gipfels zu legen.

Die wichtige Frage nach der Mandatierung von militärischen Operationen jenseits der kollektiven Verteidigung beantwortet das strategische Konzept nicht bzw. nur in sehr verklausulierter Form. Einerseits findet sich weder im Kommuniqué noch im Strategischen Konzept der explizite Hinweis, die NATO werde derartige Einsätze nur mit einem Mandat des VN-Sicherheitsrats bzw. der OSZE durchführen. Andererseits sind die Ausführungen zu Operationen des Krisenmanagements und der Friedensschaffung durchgängig mit dem Verweis auf Artikel 7 verknüpft, der die Verantwortlichkeit des VN-Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens betont.

Auch bei der dritten Reformdimension, dem Umbau der internen Strukturen, ist die NATO über Kompromißformulierungen nicht hinausgekommen. Die NATO will das zentrale sicherheitspolitische Konsultationszentrum im transatlantischen Raum bleiben, die alleinige Verantwortung für die kollektive Verteidigung tragen und einen herausragenden Beitrag zur Wahrung von Sicherheit und Stabilität im Euro-Atlantischen Raum leisten. Für die WEU bzw. die EU bleibt da nicht mehr viel. Zwar wird die Entschlossenheit der EU anerkannt, sich mit autonomen Fähigkeiten auszustatten, um in eigener Verantwortung mit militärischen Mitteln friedensschaffend oder krisenbewältigend tätig werden zu können. Allerdings stellen die Bestimmungen über die Verzahnung von NATO und ESVI sicher, daß den beiden amerikanischen Bedingungen Rechnung getragen wird: die Europäer werden keinen *Caucus*, kein die Diskussion und die Entscheidungsfindung im NATO-Rat präjudizierendes europäisches Gremium einrichten. Und sie werden auf permanente europäische Kommandostrukturen, die die integrierte Struktur der NATO aufweichen könnten, verzichten.

Im Strategischen Konzept ist festgelegt, daß die EU in den Fällen tätig werden könnte, in denen der NATO-Rat zuvor entschieden hat, daß sich die Allianz als ganzes nicht engagieren will. Für derartige Fälle wird der EU die Möglichkeit des Rückgriffs auf die Planungskapazitäten, Kommandostrukturen und Ausrüstungen wie etwa Transportflugzeuge der NATO eröffnet. Der Rückgriff auf Planungskapazitäten wird garantiert, bezüglich der Ausrüstungen lediglich die Erwartung formuliert, daß der

¹⁰ Das Strategische Konzept der Allianz ist von der Homepage der NATO abrufbar: <http://www.nato.int>

NATO-Rat die Freigabe dieser Güter beschließen werde. Zu den Bedingungen der Freigabe gehört auch, daß europäischen NATO-Staaten, die nicht der WEU oder EU angehören, die Möglichkeit der vollen Mitwirkung an europäischen Operationen eingeräumt wird. De facto wird damit nicht nur den USA, sondern ebenso der Türkei oder Norwegen ein Kontrollrecht über WEU oder EU-geführten Operationen eingeräumt.

Insgesamt stellt das strategische Konzept einen situationsbedingten Kompromiß dar. Es schreibt den bisherigen Reformprozeß in seiner ganzen Widersprüchlichkeit fort und entwickelt keine neue Perspektive. Es löst die Ambivalenzen zwischen den Ansprüchen, sowohl die sicherheitspolitische Institution für Gesamteuropa zu werden als auch das alte Bündnis kollektiver Verteidigung zu bleiben, nicht auf. Und es beseitigt nicht die Spannungen zwischen der amerikanischen Dominanz und dem insbesondere von Frankreich artikulierten europäischen Wunsch nach Eigenverantwortung und Gleichberechtigung.

Eine fünfte Phase? Die NATO nach dem Kosovo-Krieg

Auch wenn sich die weitergehenden amerikanischen Forderungen nicht im strategischen Konzept der NATO niederschlagen, bliebe zu fragen, ob nicht der erste Krieg der NATO eine fundamentale Veränderung ihres Selbstverständnisses markiert? Wird aus der alten NATO der kollektiven Verteidigung ein Interventionsinstrument zur Verteidigung westlicher bzw. amerikanischer Interessen?¹¹ Oder können sich die Kontinentaleuropäer durchsetzen und bleibt der Kosovo-Krieg der Präzedenzfall, der keiner werden darf?

Die amerikanische Stimmungslage, die Mischung aus dem Gefühl von Omnipotenz und dem Wissen der Clinton-Administration um die schwankenden innenpolitischen Grundlagen einer Politik, die sich der Durchsetzung der Menschenrechte verpflichtet fühlt, erklärt die widersprüchliche Politik der USA in der Kosovo-Krise. Insbesondere erklärt sie den Gegensatz zwischen den hochfliegenden Zielen und den begrenzten militärischen Mitteln, die die amerikanische Führung glaubte, einsetzen zu können.¹² Das Gefühl eigener Stärke einerseits und die politischen Restriktionen andererseits, verleitete die politisch Verantwortlichen dazu, den Grundsatz zu verletzen, für den besten Fall zu hoffen, aber für den schlimmsten möglichen Fall zu planen. Man vertraute darauf, Slobodan Milosevic könne gar nicht anders als nachgeben, sobald die ersten Marschflugkörper in Belgrad explodierten. Das Nachdenken über weitere militärische Maßnahmen für den Fall, daß die serbische Führung den Krieg etwa durch massive Vertreibungen eskalieren ließe, fiel schon deshalb schwer, weil Vertreibungen mit Luftangriffen nicht zu verhindern waren und die Option des Einsatzes von Bodentruppen aus innenpolitischen Gründen nicht in Frage kam.

Das aus der Sicht der NATO schlimmste mögliche Ergebnis des Krieges, das Ausscheren eines Mitglieds aus der Koalition bzw. ein Ende des Krieges, das als eigene Niederlage interpretiert, und damit den Zerfallsprozeß unmittelbar eingeleitet hätte, konnte zwar abgewendet werden. Die serbische Führung gab in dem Moment nach, in dem Präsident Clinton bereit zu sein schien, das Scheitern der auf Luftangriffe abgestellten Strategie einzugestehen und den Einsatz von Bodentruppen vorzubereiten. Die NATO konnte ihre Einigkeit bewahren und ihren Willen durchsetzen, obwohl die Regierungen einzelner Mitgliedsländer zwischen der innenpolitischen Stimmungslage und dem Gebot der Bündnissolidarität fast zerrieben worden wären. Dies ist eine Leistung, die viele Kritiker dem Bündnis zu Beginn des Krieges nicht zugetraut hatten. Ein Grund für diesen Erfolg liegt darin, daß die USA zu dem multilateralen Führungsstil zurück gefunden haben. Sie haben zwar die Führung übernommen, aber dabei sorgfältig die verschiedenen Interessen ihrer Bündnispartner berücksichtigt und schließlich auch dem deutschen Drängen auf Einbeziehung Rußlands entsprochen. Dennoch hinterläßt die Kriegführung und das Ergebnis des Krieges Unbehagen. Es ist nicht auszuschließen, daß Europäer und Amerikaner unterschiedliche Lehren aus dem Krieg ziehen, deren Inkompatibilität Sprengstoff für das Bündnis darstellen würde.

¹¹ Vgl. Reinhard Mutz, Über den Rubikon – Die Neue NATO schafft Fakten, in: Bruno Schoch/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1999, Münster (Lit), 1999, S. 80-90.

¹² John F. Harris, Berger's Caution Has Shaped Role of U.S. in War, in: Washington Post, 16.5.1999, S. A1.

In den USA war der Krieg trotz der zunächst deutlichen öffentlichen Zustimmung politisch umstritten. Der bei ähnlichen Anlässen früher zu beobachtende Effekt, daß die politischen Gruppen ihre Kritik am Präsidenten und seiner Politik hintanstellen und sich, solange der Krieg dauert, in einen parteienübergreifenden Konsens eingliedern, blieb in diesem Falle aus.¹³ Die Kritiker betonten zwei Punkte. Der erste, vor allem von Republikanern im Kongreß vorgetragene Einwand lautet, es sei unklar geblieben, warum sich die USA im Kosovo engagieren, was die Ziele seien und was dies Engagement kosten werde. Dahinter stand kaum verhüllt die Auffassung, die USA sollten sich nicht für humanitäre Anliegen engagieren, wenn ein derartiges Engagement kostenträchtig sein oder das Leben amerikanischer Soldaten gefährden könnte. Insbesondere sollten die USA nicht die Kriege der Europäer führen und so deren Trittbrettfahrermentalität tolerieren.¹⁴ Es gelte nach dem Krieg im Kosovo sicherzustellen, daß die potentiellen ökonomischen Konkurrenten die Hauptlasten des Wiederaufbaus übernehmen. Insbesondere wenn die Schaffung einer Nachkriegsordnung lange dauern, kompliziert verlaufen und dabei ein langfristiges amerikanisches Engagement nötig werden sollte, und wenn sich gleichzeitig der ökonomische Boom in den USA abschwächen sollte, könnte die Lehre lauten, daß der ohnehin unsichere Erfolg in einer nebensächlichen Angelegenheit die Kosten nicht wert sei und daß die USA sich auf derartige Abenteuer nicht mehr einlassen sollten.

Der zweite, insbesondere von Vertretern des sicherheitspolitischen Establishments vorgetragene Einwand kritisiert die inkonsistente Strategie und den Gegensatz zwischen unklaren, aber teilweise sehr umfassenden Zielsetzungen und den unzureichenden Mitteln. Diese Kritik knüpft an ältere Kontroversen zwischen der militärischen und politischen Führung an, bekommt aber in diesem Fall durch die Umstände der militärischen Operationen eine besondere Note. Die militärisch Verantwortlichen in den USA sperren sich traditionell dagegen, humanitäre Anliegen mit militärischen Mitteln verfolgen zu wollen. Sie verweisen zum einen auf die gegen Null tendierende Bereitschaft der amerikanischen Öffentlichkeit, Soldaten Lebensgefahren auszusetzen, wenn unmittelbare Interessen der USA nicht auf dem Spiel stehen. Zwar haben die Streitkräfte Taktiken und Techniken wie etwa Abstandswaffen entwickelt, um das Risiko ihrer Soldaten zu minimieren. Diese eignen sich aber kaum dazu, in unübersichtlichen, bürgerkriegsähnlichen Konfliktlagen zu intervenieren. Zum anderen beharrt die militärische Führung im Gegensatz zur politischen Führung im Außenministerium und im Nationalen Sicherheitsrat vor dem Hintergrund der Vietnam-Erfahrung darauf, daß Streitkräfte nur im Rahmen einer überzeugenden militärischen Strategie und nur mit der Absicht eingesetzt werden sollten, einen eindeutigen Sieg zu erringen.¹⁵ Der Einsatz müsse ausschließlich nach militärischen Kriterien, massiv und in einer den Gegner überwältigenden Weise geplant und durchgeführt werden.¹⁶ Dem halten die außenpolitisch Verantwortlichen entgegen, daß die Einhaltung dieser Kriterien das Militär als politisches Instrument paralysieren würde. Die USA sähen sich aber immer wieder vor Situationen gestellt, die einen nach politischen Kriterien begrenzten Einsatz des Militärs notwendig machten.

Ob die Erfahrungen des Kosovo-Krieges die Auffassungen der politischen oder der militärischen Führung bestätigen, wird in den USA heiß diskutiert. Clintons Auffassung, es habe sich gezeigt, daß die USA mit Luftangriffen eine Armee auf dem Boden besiegen und sogar eine ethnische Säuberungskampagne stoppen kann, erfährt Widerspruch.¹⁷ Mit der Beschränkung auf den Luftkrieg, der zudem aus 5.000 Metern Höhe geführt wurde, und dem zumindest anfangs sorgfältig nach politischen Kriterien dosierten Einsatz der Flugzeuge, habe sich das wichtigste Kriegsziel, das Ende der Vertreibungen, nicht erreichen lassen. Das Einlenken der serbischen Führung sei erst erfolgt, als die USA schon dabei waren, den Einsatz von Bodentruppen vorzubereiten. Im Kosovo-Krieg wurden die militärischen Ope-

¹³ Im Senat hatte sich zwar trotz erheblicher Vorbehalte eine Zustimmung zur Politik des Präsidenten herauskristallisiert. Die Überwachung kam, als das Repräsentantenhaus am 26. Mai 1999 über drei Resolutionen zu dem Kriegseinsatz abzustimmen hatte. Das Haus verweigerte Zustimmung einzuholen. In der Abstimmung über die House Joint Resolution 21, die die symbolische Unterstützung des Hauses für die Politik des Luftkrieges zum Ausdruck bringen sollte, konnten sich die Befürworter nicht durchsetzen, obwohl sich der Sprecher des Hauses, Denis Hastert, für die Resolution eingesetzt hatte. Die Abstimmung endete 213-213. Vgl. IHT 27.5.1999.

¹⁴ Kennzeichnend für die Stimmung im Kongreß ist der Gesetzesantrag, den die Republikaner im Haus direkt nach Ende des Luftkrieges einbrachten. Er würde sämtliche Mittel für friedenssichernde Operationen im Kosovo sperren und eine Mitwirkung der USA an der KFOR verhindern. Vgl. International Herald Tribune, 11.6.1999.

¹⁵ Auch im Fall des Kosovo-Krieges stand die militärische Führung der USA dem Einsatz des Militärs skeptisch bis ablehnend gegenüber. Vgl. Bradley Graham, JCS doubted Air Strategy, in: Washington Post, 5.4.1999.

¹⁶ Eric Schmitt, The Powell Doctrine is looking pretty good again, in: New York Times, 4.4.1999.

¹⁷ Vgl. Remarks by the President to Operation Allied Force Troops, Aviano Air Base, 22.6.1999. (<http://www.whitehouse.gov>).

rationen, so die Kritiker, nicht nur aufgrund politischer Opportunitätserwägungen der eigenen Führung behindert.¹⁸ Die Planung und Durchführung des Krieges im Kosovo konnte sich so weit von militärischen Effizienzkriterien entfernen, weil er ein Koalitionskrieg war. In der Anfangsphase des Krieges mußten bis in die Zielplanung hinein die politischen Interessen und Befindlichkeiten aller beteiligter Staaten berücksichtigt werden. Der Preis des politischen Konsens war strategische Konfusion.¹⁹ Die NATO, so das Argument, habe zwar Kriege abschrecken, wird aber Kriege nicht erfolgreich führen können. Für die Rücksichtnahme der USA auf ihre Verbündeten, so die Kritiker weiter, habe keine Veranlassung bestanden. Der Luftkrieg sei zum größten Teil von den USA geführt worden. Eine zweite Lehre könnte daher lauten: weil Koalitionen die Handlungsfreiheit beschränken, die Koalitionspartner aber kaum etwas zum Gelingen der Operation beitragen können, sollten die USA künftige Kriege in eigener Regie führen. Sie sollten sich ihre militärische Machtfülle nicht durch multilaterale Institutionen einschränken lassen.

Die Europäer könnten aus dem Kosovo-Krieg zwei andere Lehren ziehen. Die erste könnte lauten, daß auf die USA künftig nicht immer Verlaß sein wird. Die amerikanische Diskussion im Vorfeld und während des Krieges habe die schwankende amerikanische Bereitschaft zur Mitwirkung bei der militärischen Lösung europäischer Konflikte deutlich werden lassen. In der französischen Diskussion wurde der Vorwurf laut, die USA seien allenfalls noch zum Einsatz ihrer hochtechnisierten Luftwaffe bereit, während von den Europäern erwartet werde, die Fußtruppen zu stellen.

Die zweite Lehre könnte lauten, daß der Autonomieverlust, der mit der Bündnismitgliedschaft einher geht, zu groß ist. So wurde von deutscher Seite argumentiert, nach dem Scheitern von Rambouillet habe es aus bündnispolitischen Zwängen keine Alternative mehr zur Beteiligung an dem von der amerikanischen Führung seit längerem für unabwendbar gehaltenen Krieg gegeben.

Ob diese Lehren von einer Mehrzahl der politischen Akteure dieseits und jenseits des Atlantiks tatsächlich gezogen werden, läßt sich kaum abschätzen. Eine Konsequenz haben die Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Europäischen Rat in Köln bereits gezogen. Dort wurde die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik einschließlich der Fähigkeit zum autonomen Handeln auf der Grundlage glaubwürdiger militärischer Fähigkeiten beschlossen. Die zunehmend irrelevante kollektive Verteidigung soll zwar Sache der NATO bleiben, die neuen Aufgaben der Friedensschaffung und des Krisenmanagements aber Sache der EU werden. All dies steht zunächst nur auf dem Papier - und Papier ist bekanntlich geduldig. Solange die EU-Staaten keine Antworten auf die eingangs genannten Kardinalfragen der europäischen Integration gefunden haben, werden sie solange wie möglich an der NATO festhalten. Dennoch wird der Kosovo-Krieg dem europäischen Selbstbehauptungswillen neuen Schub geben und entsprechend die NATO neuen Spannungen aussetzen.

Eine Zukunft für die NATO?

Viel spricht dafür, daß der Kosovo-Krieg nicht das Menetekel für den Weltpolizisten NATO ist. Eine derartige Ausweitung der Aufgaben der NATO würde die Kohäsionskräfte des Bündnisses überfordern. Das neue strategische Konzept der NATO spiegelt den Konsens wider, über den die Europäer nicht hinausgehen werden. Wenn die USA nicht bereit sind, an die konstruktive Phase Mitte der 90er Jahre anzuknüpfen, dann dürfte der Kosovo-Krieg nicht für den Beginn einer interventionistischen NATO, sondern für den Anfang vom Ende der NATO stehen. An der Rückfalloption einer genuinen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik jedenfalls arbeiten die EU-Staaten seit einem Jahr verstärkt. Zukunftsfähig ist die NATO, wenn sie die politische Hoheit der OSZE im Bereich der neuen Aufgaben der Friedenssicherung und des Krisenmanagements respektiert, ihren Zuständigkeitsbereich beschränkt und ihre Erweiterung an die Entwicklung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit Rußland koppelt. Die wichtigste Bedingung aber bleibt die amerikanische Bereitschaft zur Einschränkung ihrer Machtfülle durch ein multilateralistisches Regelwerk.

¹⁸ Ähnlich äußerte sich der frühere Vorsitzende des Militärausschusses der NATO, der deutsche General Klaus Naumann, vgl. Atlantic News, No. 3120, 25.6.1999.

¹⁹ Michael R. Gordon, Allies war by consensus limiting Military Strategy, in: New York Times, 4.4.1999.